

*Хамходера Олег Петрович*

*Національний університет «Одеська юридична академія»,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права, кандидат  
юридичних наук*

## **МАЛОЗНАЧНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОСТУПКІВ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ**

Притягнення до адміністративної відповідальності за проступки, що пов'язані з корупцією, характеризується розрізненістю правозастосовної практики та невизначеністю щодо ряду прикладних аспектів належної кваліфікації правопорушень: ідентифікації реального конфлікту інтересів (особливо у діяльності колегіальних органів публічної влади або у ситуації існування попереднього дорадчого рішення колегіального органу, що передусє виданню адміністративного акта); окреслення кола посадових осіб юридичних осіб публічного права; встановлення змісту термінів «користування», «володіння», «інше право користування» (при визначенні об'єктів декларування); трактування «поважних причин» несвоєчасного подання декларації тощо. Одним із проблемних аспектів відповідного сектору адміністративно-деліктної практики є, як на нас, питання допустимості/недопустимості застосування ст. 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) стосовно адміністративних проступків, пов'язаних з корупцією. Ст. 22 КУпАП передбачає, що при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням. Оскільки законодавство не містить переліку конкретних деліктів, щодо яких передбачається застосування відміченої статті, а також відсутні вказівки на ознаки, що дозволяли б достовірно судити про малозначність провини, особливо дискусійною та нагальною постає проблема допустимості в окремих випадках закриття

провадження щодо адміністративних проступків, пов'язаних із корупцією, за малозначністю.

Деякі фахівці дають однозначно заперечну відповідь на розглядуване запитання. Так, на думку заступника прокурора Львівської області, порушення, пов'язані із корупцією, не можуть бути малозначними, оскільки «зараз держава особливо підвищує відповідальність за вчинення корупційних правопорушень, суспільство категорично не сприймає корупцію» [1]. Апеляційний суд Київської області у Постанові від 19 грудня 2017 р. (справа № 359/7200/17) притримується подібної позиції, підтримуючи доводи про те, що «вчинення посадовими особами адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, свідчить про ігнорування антикорупційної політики держави, підриває авторитет країни, завдає шкоди демократичним засадам управління суспільством, функціонування державного апарату, а не понесення відповідальності за скоєне правопорушення дискредитує державу та руйнує визначений Законом України «Про запобігання корупції» механізм протистояння корупції». У Постанові від 24 січня 2017 р. (справа № 636/144/17) Чугуївський суд Харківської області, розглянувши правопорушення за ст. 172-9 (невжиття заходів щодо протидії корупції), зазначив: «Застосування у даному випадку ст. 22 КУпАП неможливе, оскільки усі правопорушення, що пов'язані з протидією корупції, мають підвищену суспільну небезпеку і не можуть вважатися малозначними». Зауважимо, що сама лише характеристика відповідних проступків як таких, що мають «підвищену суспільну небезпеку», є сумнівною, оскільки: по-перше, суспільна небезпека виступає ознакою лише злочинів, і взагалі не може бути властивою адміністративним деліктам; по-друге, «підвищеність» суспільної небезпеки є характерною лише для окремих категорій злочинів і, зокрема, подібний (не ідентичний) епітет застосовується у пп. 1 п. 3 розділу 4 Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки при обґрунтуванні створення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та

розслідування корупційних злочинів, в основу компетенції якого покладається «спеціалізація органу на корупційних злочинах, вчинених посадовими особами вищого рівня, судьями, прокурорами, іншими особами за умови, що корупційний злочин становить **високу** суспільну небезпеку».

Окрім наведених, мають місце і більш спеціалізовані, і більш загальні позиції стосовно незастосування ст. 22 КУпАП. У Постанові Житомирського районного суду Житомирської області від 17 січня 2018 р. (справа № 278/2781/17) за результати розгляду проступку, передбаченого ст. 172-6 КУпАП (порушення вимог фінансового контролю), вказано: «На переконання суду, подання декларацій особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, має значний суспільний інтерес, а тому стаття 22 КУпАП у даному випадку застосовуватися не може». В Аналізі судової практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за 2016 р., проведеному Апеляційним судом Донецької області, надається узагальнена позиція: «Профілактика правопорушень, пов'язаних з корупцією, в загально визначеній політиці держави має попереджувальний та преюдиціальний характер в такому вкрай негативному для суспільства явищі, як корупція. З огляду на наведене дії, за які передбачена відповідальність главою 13-А КУпАП, не можуть визнаватися малозначними в сенсі ст. 22 КУпАП» [2]. Як видається, відповідні підходи потрібно сприймати доволі критично, залишаючи місце для альтернативи, адже:

По-перше, позитивне право не передбачає обмежень щодо застосування ст. 22 до окремих видів адміністративних проступків, в т.ч. і тих, що пов'язані з корупцією. Лише коли чинне законодавство чітко закріплює заборону реалізації сприяючих деліктно-правових механізмів щодо окремих видів порушників/порушень, така заборона буде правомірною (належний підхід спостерігаємо при виключенні осіб, що вчинили корупційні злочини, зі сфери застосування ряду інститутів кримінального права – ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 46, ч. 1 ст.

47, ч. 1 ст. 48, ч. 1 ст. 69, ч. 4 ст. 74, ч. 1 ст. 75, ч. 1 ст. 79, ч. 3 ст. 81 КК України). Натомість, відсутність у формалізованих джерелах адміністративного права припису про незастосування ст. 22 дозволяє стверджувати про самовільність обмеження юрисдикційним органом своїх функціональних правообов'язків (фактично, суб'єкт владних повноважень відмовляється від правової оцінки діяння на «малозначність», замість того щоб оцінити і прийти до висновку про його малозначність чи немалозначність).

По-друге, рішучість антикорупційної політики держави та нагальність протидії корупції (як узагальнено можемо позначити більшу частину доводів на користь неможливості визнання розглядуваних проступків малозначними) – це саме політичні явища, і допоки вони не знайшли відображення у деліктних правових приписах, виступати орієнтиром юрисдикційного правозастосування не повинні. Із відповідних мотивів допустимо лише вести мову про актуальність оновлення діючого законодавства, але не більше. Виходячи із висвітленого, підтримуємо потенційно-перспективний характер позиції А. Іванова: «за дрібні корупційні правопорушення було б достатньо притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності, а при розгляді справ про більш серйозні адміністративні корупційні правопорушення судам слід взагалі заборонити застосовувати по відношенню до корупціонерів ст. 22 КпАП і закривати провадження за малозначністю» [3]. Видається доречним додатково акцентувати: а) ми розділяємо саме рекомендаційно-некатегоричний спосіб формулювання думки, але не її зміст; б) позначення «корупціонери» не відповідає природі адміністративних проступків, що пов'язані з корупцією, адже важко визнати справедливим подібне найменування для осіб, які, наприклад, невчасно подали декларацію.

По-третє, виходячи із засад базового цивілізаційному принципу верховенства права та одного із його ідейно-прикладних виражень (яке відображено у деяких вітчизняних законах: ч. 4 ст. 3 МК України, п.п. 4.1.4. п. 4.1. ст. 4 ПК України):

невизначеність правових приписів тлумачаться на користь особи. Тобто, навіть якщо існує юридичний припис, що через свою неоднозначність або термінологічну чи оціночну невизначеність допускає розрізнене трактування способів належної поведінки, то перевагу слід віддати такому варіанту його інтерпретації, який відповідатиме правам та інтересам приватного суб'єкта. Натомість, сьогодні пропонується (і втілюється) ще більш неприйнятна юридична конструкція: при відсутності двозначності або підстав для різнотлумачення (законодавчі приписи не встановлюють жодних обмежень у застосуванні ст. 22 КУпАП), трактувати існуюче позитивне право на шкоду фізичній особі (виключаючи можливість закриття щодо неї адміністративної справи за малозначністю). Відступ від ідеалів «the rule of law» для нас є очевидним. І цей відступ не може бути виправданий прикладними проблемами публічного врядування (деструктивний вплив корупції), актуальністю антикорупційної політики або суб'єктивним розумінням важливості тієї чи іншої сфери суспільних відносин (напряму адміністрування, виду публічної діяльності, виду публічної служби тощо). Яскравий приклад гіперболізованого сприйняття ролі «свого» сектору публічних справ, яке деформує бачення належного юрисдикційного провадження, знаходимо у праці О. Сенюка: «Судами 2 провадження закрито у зв'язку із малозначністю. Під час розгляду зазначених справ судами не враховано повною мірою характер вчинених правопорушень, пов'язаних з корупцією, та те, що протиправні дії особи порушують встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами військових формувань» [4, с. 83]. Невже військова сфера детермінує безумовну підвищеність шкідливості всіх проступків, пов'язаних із нею (і відповідно недопустимість застосування ст. 22), невже невчасне подання декларації військовослужбовцем підриває основи національної безпеки та обороноздатності держави? Відповідь – ні.

Підводячи підсумок зазначимо, що закриття за малозначністю провадження у справах про адміністративні проступки, пов'язані з корупцією, є цілком

допустимим. І якщо, приміром, необхідний звіт було подано із запізненням лише на 9 хв., то застосування зазначеного способу завершення деліктної процедури повністю підтримуємо (див. Постанову Чернігівського районного суду Чернігівської області від 27 лютого 2018 р., справа № 748/357/18) та вважаємо його єдино можливим і правомірним. Водночас, прикладні критерії для визначення малозначності, їх гармонізація зі складом та видом проступку, момент встановлення малозначності та інші проблеми застосування ст. 22 КУпАП до проступків, пов'язаних із корупцією, потребують окремого вивчення та ляжуть в основу подальших напрацювань.

### *Список використаної літератури*

1. У прокуратурі Львівщини скаржаться на недосконалість антикорупційного законодавства / Leopolis.news від 30 Січня 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://leopolis.news/u-prokuraturi-lvivskoyi-oblasti-zhaliyutsya-na-nedoskonalist-antykoruptsiynogo-zakonodavstva/>
2. Аналіз судової практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (ст.ст. 172-2 – 172-9 КУпАП) за 2016 р. // Апеляційний суд Донецької області. – 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://sl.dn.court.gov.ua/sud0544/pres-centr/general/364605/>
3. Іванов А. Розгляд у суді справ про адміністративні корупційні правопорушення / А. Іванов // Місцеве самоврядування. – 2015. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2015/april/issue-4/article-7116.html>
4. Сенюк О. Протидія корупційним правопорушенням у Збройних Силах України та інших військових формуваннях / О. Сенюк // Протидія корупційним та іншим правопорушенням у військових формуваннях України : матеріали круглого столу (19 вересня 2017 року). – К. : Національна академія прокуратури України, 2017. – С. 78-84.